

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Wujud nyata dari adanya reformasi di Indonesia pada sektor kebijakan ekonomi yaitu adanya otonomi daerah yang semula sentralisasi berubah menjadi desentralisasi. Undang – Undang (UU) No. 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah, yang kemudian direvisi dengan UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah menjadi landasan hukum pelaksanaan desentralisasi yang dikeluarkan oleh pemerintah yang membawa perubahan bagi hubungan antar pusat dan daerah.

Perubahan sistem tata pemerintahan menjadi desentralisasi dituangkan lebih lanjut dalam tiga paket perundangan, yaitu; UU No 1 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara, UU No 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara, dan UU No 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Menurut UU Nomor 5 Tahun 1974 Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintah dari pusat kepada daerah. Pelimpahan wewenang kepada Pemerintahan Daerah, semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien. Pelimpahan wewenang tersebut menghasilkan otonomi.

Otonomi itu sendiri adalah kebebasan masyarakat yang tinggal di daerahnya itu sendiri untuk mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri.

Kita telah mengetahui bahwasannya tujuan ekonomi yang hendak dicapai melalui desentralisasi yaitu Pemerintah Pusat melimpahkan kewenangan pengelolaan keuangan kepada Pemerintah Daerah. Dengan demikian, maka penganggaran dan realisasi keuangan daerah dapat terlaksana dengan optimal untuk meningkatkan kesejahteraan disetiap daerah. Sistem desentralisasi juga merupakan bentuk usaha pendemokrasian pemerintah daerah untuk melibatkan masyarakat agar turut bertanggungjawab dalam penyelenggaraan pemerintahan. Disisi lain, desentralisasi juga akan membantu pemerintah daerah untuk menyusun berbagai program dalam upaya perbaikan ekonomi sosial di tingkat daerah, yang mana semua itu untuk membantu mewujudkan kesejahteraan melalui penyediaan pelayanan publik yang lebih merata dan memperpendek jarak antara penyedia layanan publik dan masyarakat lokal (Kusnandar dan Siswantoro, 2012).

Menurut Undang-Undang Tahun 20013 Nomor 17 pasal 1 angka 8 tentang keuangan Negara, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah rencana keuangan tahunan pemerintah daerah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Daerah. Selain itu, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) adalah refleksi dari program pembangunan di daerah sehingga realisasi APBD merefleksikan pula keberhasilan program pembangunan daerah yang telah direncanakan. APBD ini disusun sesuai

dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan keuangan daerah masing-masing. Dalam Menyusun APBD, diupayakan agar belanja operasional tidak melampaui pendapatan dalam tahun anggaran yang bersangkutan, yang mana hal ini dapat diartikan bahwasannya antara pendapatan dan belanja harus berimbang. Namun, hal tersebut tidak menutup kemungkinan jika terjadi anggaran yang diperkirakan defisit, ditetapkan sumber-sumber pembiayaan untuk menutup defisit di dalam peraturan daerah tentang APBD. Demikian pula, jika terjadi anggaran diperkirakan surplus, ditetapkan penggunaan surplus tersebut dalam peraturan daerah tentang APBD.

Oleh karena itu, APBD berperan penting dalam rangka desentralisasi fiskal yang dianut dalam sistem pemerintahan daerah di Indonesia. Dimana pemerintah daerah harus menerapkan kebijakan agar APBD terealisasi secara efektif dan efisien dalam rangka peningkatan pelayanan publik yang akan berdampak sebagai stimulus investor untuk membuka usaha di daerah. Hal ini yang menjadi pekerjaan rumah baru bagi pengelolaan keuangan fiskal, mengingat kemampuan fiskal tiap daerah yang berbeda-beda. Pemberian stimulus investasi dengan cara meningkatkan pembangunan infrastruktur dan fasilitas penunjang investasi dianggap mampu mendongkrak pendapatan asli daerah terkait. Sehingga, pemerintah daerah dituntut untuk lebih efektif menggenjot anggaran belanja modal sebagai sarana peningkatan pelayanan publik.

Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No.91/PMK.06/2007 tentang Bagan Akun Standar (BAS) menyebutkan bahwa belanja modal merupakan pengeluaran anggaran yang digunakan dalam rangka memperoleh atau menambah aset tetap dan aset lainnya yang memberi manfaat lebih dari satu periode akuntansi serta melebihi batasan minimal kapitalisasi aset tetap atau aset lainnya yang ditetapkan pemerintah. Aset tetap tersebut dipergunakan untuk operasional kegiatan sehari-hari suatu satuan kerja, bukan untuk dijual (Susi dan Heru, 2016). Perwujudan dari belanja modal didasarkan atas kebutuhan sarana prasarana pemerintah daerah untuk menunjang kinerja maupun peningkatan pelayanan publik. Penerapan pengelolaan anggaran belanja pemerintah daerah yang selama ini kerap digunakan untuk pengeluaran rutin konsumtif harus diubah ke hal yang produktif seperti pembangunan infrastruktur berhaluan investasi yang akan mendorong penerimaan daerah.

Penerimaan daerah dapat bersumber dari pendapatan asli daerah (PAD), dana perimbangan dan lain-lain pendapatan yang sah. Dalam UU No.33/2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, disebutkan bahwa pendapatan asli daerah adalah pendapatan yang diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pada pasal 3, disebutkan bahwa PAD bertujuan memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai perwujudan desentralisasi. PAD merupakan

salah satu sumber pembelanjaan daerah. Jika PAD meningkat, maka dana yang dimiliki oleh pemerintah daerah akan lebih tinggi dan tingkat kemandirian daerah akan meningkat pula, sehingga Pemerintah Daerah akan berinisiatif untuk lebih menggali potensi-potensi daerah dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi (Andri, Arman, dan Junaidi, 2014).

Selain penerimaan asli daerah, sumber lain pembelajaan pemerintah daerah adalah dana perimbangan yang terdiri dari dana alokasi umum (DAU), dana alokasi khusus (DAK), dan dana bagi hasil (DBH). Berdasarkan UU No. 33 Tahun 2004 pengertian dana alokasi umum (DAU) yaitu dana yang bersumber dari pendapatan APBD yang dialokasikan dengan tujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah, untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DAU dialokasikan untuk daerah provinsi, kabupaten dan kota yang besarannya ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari pendapatan dalam negeri netto yang ditetapkan dalam APBN. Proporsi DAU untuk daerah provinsi dan kabupaten/kota ditetapkan sesuai dengan imbangen kewenangan antara provinsi dan kabupaten/kota.

Salah satu instrumen dana perimbangan lain adalah dana alokasi khusus (DAK). Menurut UU Nomor 33 Tahun 2004 DAK merupakan dana yang diberikan kepada daerah dari pengalokasian pendapatan APBN untuk mendanai kegiatan khusus yang sesuai prioritas nasional di daerah. Filma dan Sulardi (2018) mengatakan bahwa DAK yang merupakan dana perimbangan dari pusat digunakan dalam upaya peningkatan pelayanan terhadap publik sesuai prioritas nasional. DAK bersumber pada pendapatan APBN untuk

mendanai kebutuhan khusus suatu daerah. DAK yang pembentukannya khusus untuk mendanai kegiatan dalam peningkatan pelayanan publik dan sudah ditentukan oleh pusat. Pemanfaatan DAK diarahkan pada kegiatan investasi pembangunan, pengadaan, peningkatan, dan perbaikan sarana dan prasarana fisik dengan umur ekonomis yang panjang, termasuk pengadaan sarana fisik penunjang, dan tidak termasuk penyertaan modal, maka realisasi dari DAK tersebut merupakan belanja modal.

Dana perimbangan selanjutnya adalah dana bagi hasil, DBH merupakan dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi UU No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah *Pusat dan Pemerintah daerah*). DBH yang ditransfer pemerintah pusat kepada pemerintah daerah terdiri dari 2 jenis, yaitu DBH pajak dan DBH bukan pajak (Sumber Daya Alam). DBH merupakan sumber pendapatan daerah yang cukup potensial dan merupakan salah satu modal dasar pemerintah daerah dalam mendapatkan dana pembangunan dan memenuhi belanja daerah yang bukan berasal dari PAD selain DAU dan DAK. Secara teoritis Pemerintah daerah akan mampu menetapkan belanja modal yang semakin besar jika anggaran DBH semakin besar pula, begitupun Sebaliknya semakin kecil belanja modal yang akan ditetapkan jika anggaran DBH semakin kecil. DBH berpengaruh positif terhadap belanja modal.

Berdasarkan penjelasan diatas, daerah diberi kewenangan untuk memungut pajak dan retribusi (*tax assigment*) dan pemberian hasil penerimaan (*revenue sharing*) serta bantuan keuangan (*grant*), dalam bentuk dana perimbangan, yang meliputi Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil (DBH), dan Pendapatan Asli Daerah (PAD). Berbagai sumber penerimaan tersebut diharapkan dapat mendorong pendapatan perkapita daerah melalui peningkatan berbagai jenis pengeluaran atau belanja pemerintah yang dapat merangsang aktivitas sosial ekonomi masyarakat (Askam, 2008). Dengan peningkatan pengeluaran pemerintah, khususnya belanja modal diharapkan dapat mendorong peningkatan ekonomi masyarakat yang pada gilirannya dapat memacu pertumbuhan ekonomi daerah dalam hal ini adalah produk domestik regional bruto ditandai dengan meningkatnya produktivitas dan pendapatan perkapita penduduk sehingga terjadi perbaikan kesejahteraan. Kenyataan yang terjadi dalam Pemerintah Daerah saat ini adalah peningkatan pertumbuhan ekonomi tidak selalu diikuti dengan peningkatan belanja modal, hal tersebut dapat dilihat dari kecilnya jumlah belanja modal yang dianggarkan dengan total anggaran belanja daerah.

Menurut Permendagri Nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah pasal 60, Penerimaan Pembiayaan terdiri dari sisa lebih perhitungan anggaran tahun anggaran sebelumnya (SiLPA), pencairan dana cadangan, hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan, Penerimaan pinjaman daerah, dan penerimaan piutang daerah. Menurut

Permendagri Nomor 52 tahun 2015 tentang Pedoman Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2016, SiLPA atas sisa penerimaan dana alokasi khusus yang tidak terpakai tahun sebelumnya bisa digunakan untuk kegiatan fisik untuk tahun berikutnya dan menurut Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang pedoman pengelolaan keuangan daerah bahwa pencairan dana cadangan digunakan untuk pembangunan daerah sesuai yang ditetapkan Perda dan penerimaan piutang daerah bisa digunakan untuk belanja daerah. Untuk faktor pengaruh penerimaan pembiayaan terhadap belanja modal. Dan berdasarkan review penelitian sebelumnya dari Siswantoro (2012) yang meneliti Kabupaten/ Kota di Jawa Tengah memberikan hasil bahwa SiLPA berpengaruh positif dengan belanja modal. Dan review penelitian dari Ardhini (2011) memberikan hasil bahwa SiLPA berpengaruh positif dengan belanja modal, dan SiLPA merupakan bagian dari penerimaan pembiayaan.

Selanjutnya, Pernyataan Standar Akuntansi Pemerintah (PSAP) 01 menyebutkan bahwa Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SiLPA) merupakan selisih lebih antara realisasi pendapatan dan belanja, serta penerimaan dan pengeluaran pembiayaan dalam APBD. Lemahnya APBD dapat mengakibatkan target penerimaan tidak tercapai dan banyaknya program atau kegiatan pemerintah yang tidak terlaksana sehingga menimbulkan SiLPA. Adanya defisit atau surplus anggaran yang tinggi ini menyebabkan tingkat kepercayaan terhadap pemerintah sedikit menurun, hal ini diibaratkan bahwas

pemerintah daerah diberikan amanah yang baik oleh rakyat untuk mengelola dana yang juga dihimpun dari rakyat.

Terdapat sejumlah penelitian yang mengungkapkan pengaruh PAD, DAU, DAK, DBH, penerimaan pembiayaan, dan sisa lebih pembiayaan anggaran. Seperti penelitian yang dilakukan oleh Waskito (2019) mengenai pengaruh pertumbuhan ekonomi, pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dana alokasi khusus, dan dana bagi hasil terhadap belanja modal, yang mana objek penelitian ini dilakukan pada pemerintah Kabupaten/ Kota di provinsi Aceh selama tahun 2015-2017. Penelitian ini menggunakan analisis regresi linier berganda sebagai metode analisis data. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dana alokasi umum dan dana alokasi khusus berpengaruh terhadap belanja modal, sedangkan pendapatan asli daerah serta dana bagi hasil tidak berpengaruh terhadap belanja modal. Selain itu, penelitian yang dilakukan oleh Zais (2017) mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi belanja modal, menemukan bahwa Pendapatan Asli Daerah dan Dana Alokasi Khusus berpengaruh terhadap belanja modal, sedangkan Dana Alokasi Umum tidak berpengaruh terhadap belanja modal. Hal ini sesuai dengan konsep pemanfaatan secara efektif dana alokasi umum dalam jangka panjang berpengaruh terhadap pengurangan jumlah transfer yang dapat menyebabkan penurunan dalam pengeluaran belanja modal. Kondisi ini menjelaskan bahwa kemandirian daerah tidak mengalami peningkatan, sehingga ketergantungan pemerintah daerah terhadap transfer pemerintah pusat (DAU) menjadi semakin tinggi.

Selanjutnya, penelitian yang dilakukan oleh Rahmadewi (2018) yang berjudul “Pendapatan Asli Daerah, Pendapatan Transfer, Penerimaan Pembiayaan, dan Realisasi Belanja Modal Provinsi Bengkulu”. Peneliti menggunakan data sampel Kabupaten/ Kota yang berada di Bengkulu pada tahun 2008-2018. Data diolah dengan menggunakan metode analisis regresi linier berganda. Penelitian ini menunjukkan bahwa pendapatan asli daerah, dana alokasi umum, dana alokasi khusus, pendapatan lain-lain yang sah, dan penerimaan pembiayaan berpengaruh terhadap belanja modal. Sedangkan, dana bagi hasil tidak berpengaruh terhadap belanja modal. Kemudian, penelitian yang dilakukan oleh Jikwa, dkk (2016) mengenai pengaruh pendapatan transfer dan silpa terhadap belanja modal di kabupaten Mamberamo Tengah, yang mana data diolah menggunakan analisis regresi linier berganda. Data diambil pada Kabupaten/ Kota di Mamberamo Tengah tahun 2010-2016 mendapatkan hasil bahwa pendapatan transfer dan silpa berpengaruh terhadap belanja modal.)

Penelitian ini mereplikasi penelitian yang dilakukan oleh Zais (2017) yang berjudul “Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Belanja Modal pada Kabupaten atau Kota di Provinsi Sumatera Selatan”. Penelitian ini memberikan hasil bahwa pendapatan asli daerah dan dana alokasi khusus berpengaruh terhadap belanja modal. Sedangkan, dana alokasi umum tidak berpengaruh terhadap belanja modal. Perbedaan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya yaitu peneliti menambahkan tiga variabel independent seperti dana bagi hasil, penerimaan pembiayaan, dan sisa lebih

pembiayaan anggaran. Selain itu, sampel yang digunakan oleh peneliti dalam penelitian ini yaitu pada Kabupaten/ Kota yang berada di Jawa Tengah selama periode 2015-2019.

Berdasarkan uraian diatas, peneliti tertarik untuk melakukan penelitian yang berjudul **“ANALISIS FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI BELANJA MODAL PADA KABUPATEN/KOTA di JAWA TENGAH TAHUN 2015-2019”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan yang dikemukakan diatas, maka rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apakah Pendapatan Asli Daerah (PAD) berpengaruh terhadap Belanja Modal?
2. Apakah Dana Alokasi Umum (DAU) berpengaruh terhadap Belanja Modal?
3. Apakah Dana Alokasi Khusus (DAK) berpengaruh terhadap Belanja Modal?
4. Apakah Dana Bagi Hasil (DBH) berpengaruh terhadap Belanja Modal?
5. Apakah Penerimaan Pembiayaan berpengaruh terhadap Belanja Modal?
6. Apakah Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SiLPA) berpengaruh terhadap Belanja Modal?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang dikemukakan diatas, maka tujuan penelitian sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis dan mencari bukti empiris mengenai pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Belanja Modal.
2. Untuk menganalisis dan mencari bukti empiris mengenai pengaruh Dana Alokasi Umum (DAU) terhadap Belanja Modal.
3. Untuk menganalisis dan mencari bukti empiris mengenai pengaruh Dana Alokasi Khusus (DAK) terhadap Belanja Modal.
4. Untuk menganalisis dan mencari bukti empiris mengenai pengaruh Dana Bagi Hasil (DBH) terhadap Belanja Modal.
5. Untuk menganalisis dan mencari bukti empiris mengenai pengaruh penerimaan pembiayaan terhadap Belanja Modal.
6. Untuk menganalisis dan mencari bukti empiris mengenai pengaruh Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (SiLPA) terhadap Belanja Modal.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat serta kontribusi yang baik kepada pihak-pihak yang terkait langsung maupun tidak langsung dengan penelitian ini, diantaranya:

1. Manfaat Teoritis

Sebagai bahan kajian dalam menambah ilmu pengetahuan di bidang Akuntansi khususnya Akuntansi Pemerintahan terutama pemahaman akan faktor-faktor yang mempengaruhi belanja modal.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi Pemerintah Kabupaten/Kota dan para pemangku kepentingan dalam melakukan evaluasi dan pengendalian pembangunan yang bersumber dari APBD, baik dari sisi perencanaan maupun pelaksanaan program pembangunan. Selain itu dapat juga dijadikan bahan pertimbangan untuk penentuan target pendapatan daerah dalam penyusunan rancangan APBD.

E. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dibuat untuk memudahkan pemahaman dan memberi gambaran kepada pembaca tentang penelitian ini, sistematika penulisan disusun secara urut yang terdiri dari:

BAB I Pendahuluan

Bab satu berisi pendahuluan yang menjelaskan latar belakang masalah yang mendasari diadakannya penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika penulisan.

BAB II Tinjauan Pustaka

Bab dua berisi tinjauan pustaka yang menjelaskan tentang landasan teori yang menjadi dasar dan bahan acuan dalam penelitian ini, penelitian terdahulu, hipotesis, dan kerangka penelitian.

BAB III Metode Penelitian

Bab tiga menjelaskan bagaimana penelitian ini dilakukan secara operasional. Dalam bab ini, diuraikan mengenai jenis penelitian, definisi operasional dan pengukuran variabel, data dan sumber data, metode pengumpulan data, desain pengambilan sampel, dan metode analisis data.

BAB IV Hasil Penelitian dan Pembahasan

Bab empat merupakan inti dari penelitian ini, yang berisi deskripsi umum data penelitian, hasil uji statistik deskripsi, hasil uji asumsi klasik, uji hipotesis, dan pembahasan.

BAB V Penutup

Bab lima berisi simpulan, keterbatasan penelitian, dan saran untuk penelitian selanjutnya berdasarkan hasil pembahasan bab-bab sebelumnya.